

BIBLIOTECA NACIONAL UNIDAD MEXICO

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.280  
15 de marzo de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

1 218  
2

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONSIDERACIONES SOBRE LA COOPERACION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
HACIA EL ISTMO CENTROAMERICANO EN LOS AÑOS NOVENTA

# BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

iii

## INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Los nuevos desafíos de la cooperación de las Comunidades Europeas a Centroamérica	4
a) Las responsabilidades asumidas por Centroamérica	4
b) La Europa unida y Centroamérica: Requerimientos y oportunidades	5
3. Nuevos lineamientos para la cooperación de las Comunidades Europeas	7

## 1. Introducción

Centroamérica vivió durante el decenio pasado una crisis de indecibles magnitudes, con amenazas incluso de conflictos bélicos de grandes proporciones. Ahora se advierte un progreso notable, ya que se han dado grandes pasos hacia la pacificación, en especial a partir de la Cumbre Presidencial Esquipulas II. Los centroamericanos han tomado su destino en sus propias manos y trazado las directrices para la consolidación de la paz y la democracia en la región.

El avance es, no obstante, frágil. La pacificación no es completa y su alcance final depende de la resolución de situaciones que a la postre engendran violencia. Existe una tríada indisoluble: paz, democracia y desarrollo, que se alimenta en forma recíproca, ya sea como triángulo virtuoso o, ante el debilitamiento de uno de sus vértices, sus interrelaciones tienden a socavar el proceso global. Así, en las posteriores Cumbres Presidenciales de Antigua y de Puntarenas, mandatarios democráticamente electos han definido nuevas áreas de cooperación e integración con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social de Centroamérica y de consolidar los procesos democráticos.

La nueva integración centroamericana se plantea así como uno de los aspectos fundamentales para el desarrollo regional y, en consecuencia, para apuntalar la paz y la democracia. El actual contexto internacional y los cambios ocurridos en la propia región han llevado a revisar las estrategias y estilos de desarrollo, para atacar, mediante nuevas modalidades y objetivos, los viejos problemas de rezago tecnológico, pobreza e injusticia.

La integración alcanzó importantes logros en el pasado, los más significativos entre los obtenidos de todas las experiencias integracionistas del mundo en desarrollo. Sin embargo, las nuevas condiciones y circunstancias obligan a realizar cambios profundos. Entre otras modificaciones, puede mencionarse que si bien la integración ocurrió inicialmente en un marco de cierre frente a terceros mercados, hoy acontece en una atmósfera de apertura y puede operar como un medio para lograr una inserción más eficiente en estos mercados. Además se reconoce y asigna ahora un papel más protagónico a los sectores privados. Ambos elementos han conducido a revisar las políticas económicas nacionales y las modalidades de la integración regional.

El aceleramiento del cambio tecnológico de los últimos tiempos está ampliando la brecha entre los países y regiones que conquistan tecnologías y aquellos que se mantienen rezagados. Este desafío ha introducido nuevas amenazas para el mundo en desarrollo, pero también ha abierto nuevas posibilidades de enfrentar viejos problemas.

Es así como, en contraste con la experiencia europea, la integración centroamericana se realiza con el objetivo de erradicar el subdesarrollo y la pobreza generalizada. Esto define los objetivos centrales de la estrategia de desarrollo y las prioridades para enmarcar la cooperación externa a la región.

#### La cooperación de las Comunidades Europeas a Centroamérica

La asistencia de las Comunidades Europeas a las naciones del Istmo Centroamericano fue en aumento durante los años ochenta. El incremento de esta ayuda fue el resultado de las sucesivas Reuniones de Cancilleres de San José I a la VII. La ayuda bilateral y regional ascendió de un promedio anual de 54.7 millones de dólares en el período 1983-1986 a un monto anual promedio de 113.2 millones entre 1987 y 1990, es decir, se duplicó en dólares corrientes. Esos incrementos determinaron una diversificación relativa de las fuentes de cooperación canalizadas a los países centroamericanos, puesto que en ese período la participación europea en el total se elevó de 5.7% a 11%, aproximadamente.

Por otro lado, con la cooperación oficial bilateral de los países que constituyen las Comunidades Europeas, la proporción de ayuda de estas últimas dirigida a la región entre 1984 y 1988 se mantuvo a un nivel casi estable de 1.2%. La mayor parte de la asistencia europea fluyó hacia los países en desarrollo vinculados a las Comunidades, como los países signatarios del Acuerdo de Lomé y algunos otros situados en el Mediterráneo meridional y oriental. En los últimos años, el continente africano, y dentro de éste los países de la región del llamado Subsahara, han concentrado el 42% de la cooperación total de las Comunidades.

En el curso del decenio pasado, la cooperación de las Comunidades a Centroamérica resultó sumamente valiosa, sobre todo por las aportaciones cualitativas que brindó a una concepción y una resolución equilibrada de las dificultades políticas que la región sufrió en esos años. Las Comunidades colaboraron a partir del análisis de que los reiterados conflictos políticos

y militares que se producían tenían su origen, al menos en parte, en la injusticia social. Por consiguiente, compartió la convicción de que el desarrollo económico y social de todos y cada uno de los países centroamericanos es el camino más apropiado para alcanzar de manera progresiva la distensión y la estabilidad política. También compartió la idea de que, en el marco de un respeto por las libertades democráticas y los derechos humanos, los conflictos eran superables recurriendo al diálogo, y no a la fuerza, entre las propias naciones de la región.

En esa misma línea de pensamiento, la cooperación europea tuvo como preocupación central, preservar y profundizar la interdependencia económica, entre los países, en un proceso que reforzara los esfuerzos de distensión en el terreno político. La integración económica, que había demostrado sus facetas positivas en los años sesenta y setenta, debía reafirmarse como expresión de una identidad centroamericana, cuya unidad y cohesión eran atributos importantes desde distintos puntos de vista. Por un lado, porque abría cauces de interrelación y entendimiento entre los países. Por otro, porque estimulaba acciones coordinadas para el mejor aprovechamiento de la cooperación internacional. Por cierto, la integración facilitaba a Centroamérica la concreción de acuerdos con las Comunidades Europeas que hacían factible un acceso comercial preferencial a sus mercados, un mayor apoyo a sus planteamientos en los foros financieros multilaterales y posibilidades de promover inversiones en la región.

El activo patrocinio de la cooperación comunitaria europea a este enfoque global del Istmo Centroamericano se mantuvo a lo largo de todo el período. Pero la confluencia de factores críticos en el plano económico y social empañaron su efectividad. En efecto, hacia fines de los años ochenta se agudizó una crisis que no es homogénea y varía de un país a otro, pero que abarca y se abate sobre la región en su conjunto: caída pronunciada del producto por habitante y de los procesos de inversión, pérdida de dinamismo y estancamiento de las exportaciones, debilitamiento del programa de integración, aumento del desempleo abierto y agravamiento de las situaciones de subempleo. Por añadidura, 70% de la población vive en estado de pobreza y 50% en condiciones de extrema pobreza, mientras que 10% de los centroamericanos se desplazan de sus países de origen. Coadyuvan a la crisis los crecientes déficit fiscales y de balance de pagos, los cuales, ligados a

las presiones inflacionarias y cambiarias, retroalimentan los desequilibrios macroeconómicos.

## 2. Los nuevos desafíos de la cooperación de las Comunidades Europeas a Centroamérica

La presente década se inicia con esa aguda crisis económica y social y con la presencia de nuevas condiciones que modifican y obligan a reflexionar acerca de las orientaciones bajo las cuales se proyectará la cooperación de las Comunidades Europeas hacia los países centroamericanos. Esa inquietud nace de una evaluación de lo que ya se ha conquistado, de las responsabilidades asumidas y de las nuevas dificultades y retos para avanzar hacia un mayor progreso económico, político y social en la región.

El nuevo capítulo que se ha abierto para la cooperación europea en la región, congruente con su compromiso original, radica en respaldar los avances políticos en Centroamérica y en ayudar a que se transformen en energía creadora de un mayor y más democrático desarrollo económico y social.

### a) Las responsabilidades asumidas por Centroamérica

Los centroamericanos han asumido con firmeza su responsabilidad, lo que es clave para crear las condiciones favorables a fin de que la cooperación contribuya a que la región recorra ahora el difícil camino de la pacificación al desarrollo.

Destaca, en primer lugar, la existencia de un clima más propicio para construir una voluntad política de mayor coherencia entre los distintos países. Pese a que todavía existen focos de inestabilidad en Centroamérica, es innegable que se ha producido un progreso considerable en las relaciones entre los países y en la capacidad de sus respectivos gobiernos para asumir concepciones comunes y proyectos conjuntos de mutuo interés. Esta nueva situación se ha venido expresando en sucesivos y frecuentes encuentros a nivel presidencial y ministerial.

En segundo término, entre las principales decisiones compartidas por los gobiernos centroamericanos sobresale la aspiración de transformar la integración en un proyecto comunitario de más amplio alcance y de propósitos más ambiciosos. Se pretende que la región promueva nexos con nuevos espacios económicos y aliente una apertura más vigorosa con el resto del mundo, a manera de dotarla de un mayor poder de negociación en las relaciones

internacionales. Estudiar otras alternativas de integración o de cooperación concertada con otros países es una tarea que encuadra en la búsqueda de una mayor competitividad y eficiencia, valores que inspiran la reestructuración y modernización productiva que los países centroamericanos intentan llevar adelante.

La integración ha dejado de ser percibida como un mercado interno ampliado de Centroamérica. Se procura ahora un enfoque abierto: convertirla en una plataforma de proyectos comunitarios con vocación internacional. Así se entendió en el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), elaborado en la Cumbre de Antigua, en cuya agenda figuran iniciativas de alto valor y con repercusiones indudables en la incorporación de progreso técnico y potencial desarrollo de actividades vinculadas al comercio exterior.

Finalmente, los gobiernos de la región han compartido la importancia que debe concederse a la ejecución de las políticas de estabilización y ajuste estructural. Existe un común acuerdo en reconocer como prioridades de la política económica el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la transformación del sistema productivo. Al mismo tiempo se ha reconocido la necesidad de apoyar programas de emergencia o de más largo aliento que alivien los problemas de extrema pobreza y asistan a los trabajadores y empresarios más comprometidos en los procesos de estabilidad y reconversión industrial. Lo anterior demuestra que la consecución de objetivos económicos fundamentales se ve acompañada por una intención de las autoridades de los países a conservar un grado de sensibilidad social que apunta a evitar desequilibrios macrosociales que pudieran crear un clima de inestabilidad política.

#### b) La Europa unida y Centroamérica: Requerimientos y oportunidades

La década de 1990 se ha iniciado con fenómenos que anuncian cambios significativos en la conformación de grandes bloques o espacios económicos internacionales. La integración más plena de Europa a partir de 1992 constituye un hito sin precedentes, que determina que confluyan a la Comunidad nuevos requerimientos y se abran nuevas oportunidades en materia de cooperación.

En lo inmediato pero con consecuencias futuras, cuatro demandas presionan a la Comunidad en su conjunto o a países miembros desde el propio continente europeo: la reunificación alemana, el tratamiento preferencial a

países de Europa oriental, la pobreza e inestabilidad del norte africano y el apoyo prometido a la Unión Soviética. Ciertos análisis captan estos requerimientos o iniciativas como formando parte de una estrategia exclusivamente animada por objetivos de alcance continental o hemisférico. Esta visión, sin embargo, no refleja el mundo interdependiente contemporáneo donde las relaciones continentales no constituyen una categoría geopolítica y geoeconómica vigente, salvo en ciertas coyunturas. Los países desarrollados tienen responsabilidades ante la comunidad internacional como un todo; sus requerimientos y oportunidades responden cada vez más a una lógica de funcionamiento global, donde no existen áreas de influencia o de responsabilidades exclusivas.

En esa perspectiva, las relaciones entre las Comunidades Europeas y los países del Istmo Centroamericano merecen actualizarse, pero no han perdido las razones de solidaridad y de compromiso que llevaron a sostener una activa cooperación. Más aún, esas razones tienden a renovarse a la luz de custodiar o salvaguardar los avances logrados, así como de prevenir o evitar los riesgos de un retroceso en la región.

Las Comunidades tienen razones fundadas para identificarse con ciertos logros y responsabilidades asumidas por los países centroamericanos: la cohesión y nueva fuerza que se ha imprimido al proceso de integración regional, desde una óptica más abierta y más dinámica en sus relaciones de interdependencia con otros mercados y espacios económicos internacionales; la puesta en marcha de las políticas de estabilización económica y ajuste estructural con programas amortiguadores de sus costos sociales y políticos, y la creciente participación del sector privado y de las organizaciones sociales como expresiones de una política de apertura y de mayor pluralismo que, conjuntamente con la labor de otras organizaciones de base, despliegan un funcionamiento más democrático sobre el cual pueden operar nuevas oportunidades de cooperación. Las Comunidades han contribuido a esos procesos.

Los progresos en la pacificación y la democratización son frágiles mientras no se atenúen o superen los déficit sociales y los niveles de extrema pobreza que, al fin y al cabo, han sido los factores clave e históricos de la inestabilidad y de los conflictos políticos en la zona. A su vez, la mayor inserción internacional es insuficiente si ésta no se acompaña de mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales.



Las Comunidades Europeas han conservado un perfil y un papel propio en la región, que corresponde con su mayor responsabilidad ante el sistema internacional en su conjunto. Las Comunidades constituyen un actor de primera línea con vocación y proyección mundiales. Esa mayor presencia le significa mayores requerimientos, pero también mayores oportunidades para cooperar en regiones que, como Centroamérica, necesitan afianzar su estabilidad e integración democrática dentro del sistema político y económico internacional. Es claro, a su vez, que si bien han surgido nuevas prioridades para la cooperación externa de las Comunidades, los montos globales de la asistencia a Centroamérica son reducidos desde el punto de vista europeo y no significan ninguna competencia real a las magnitudes requeridas para Europa oriental y la Unión Soviética.

### 3. Nuevos lineamientos para la cooperación de las Comunidades Europeas

a) Para Centroamérica es conveniente enmarcar la cooperación futura de las Comunidades Europeas bajo los siguientes lineamientos:

i) La definición de las prioridades para el desarrollo centroamericano es un proceso político interno, que en su dimensión regional ha alcanzado mayor definición y alcance a partir de las Cumbres Presidenciales de Antigua y de Puntarenas. Estas prioridades definen el marco de referencia para la cooperación hacia la región. Las Comunidades Europeas tienen sus áreas de especialización y ventaja, de tal manera que su cooperación hacia Centroamérica deberá resultar de la intersección del conjunto de prioridades definidas por la región y por la oferta de cooperación europea.

ii) Los procedimientos y mecanismos institucionales para la definición de las prioridades y modalidades para la cooperación de las Comunidades Europeas hacia Centroamérica encuentran su foro apropiado en las Reuniones de Cancilleres de San José. Esta definición de prioridades y agenda de cooperación tiene su validación política independiente de las demás iniciativas de cooperación hacia la región.

iii) Las prioridades para el desarrollo de la región definidas en las Cumbres Presidenciales ponen el énfasis en lo siguiente:

1) Una mayor inserción de las economías centroamericanas en el comercio y los mercados internacionales, que involucre una mayor participación de los sectores privados.

2) Una redefinición de las posibilidades de integración y cooperación con el propósito de:

- a) Contribuir al alcance de la competitividad internacional;
- b) Enfrentar los problemas de pobreza extrema;
- c) Desarrollar una estrategia conjunta y proyectos de desarrollo "sustentable", y
- d) Desarrollar estrategias y mecanismos de desarrollo científico y tecnológico.

3) Un fortalecimiento del marco jurídico e institucional de la integración regional y una adaptación a sus nuevos objetivos.

b) A la luz de los lineamientos anteriores se pueden plantear las siguientes áreas prioritarias de cooperación para someter a la consideración de las Comunidades Europeas:

i) De acuerdo con el objetivo centroamericano de lograr una mayor inserción en los mercados internacionales, es crucial discutir ampliamente los temas comerciales en el marco de la cooperación de las Comunidades. La meta deberá ser el avance sostenido hacia una liberalización del comercio entre ambas regiones. En este marco se deberán definir las metas de avance y los respectivos calendarios. Deberán considerarse además las posibilidades de cooperación en las siguientes áreas directamente vinculadas con el objetivo de lograr una mayor competitividad internacional.

1) Promover las inversiones y coinversiones europeas para desarrollar y consolidar las ventajas comparativas centroamericanas, así como para aumentar la eficiencia de la producción de bienes no transables y de aquellos que directamente inciden en el costo de vida de la población trabajadora, en particular en el sector agropecuario.

2) Diseñar e implantar mecanismos y proyectos que faciliten el acceso de los productos centroamericanos a los mercados comunitarios.

3) Desarrollar mecanismos y proyectos de cooperación para el desarrollo científico y tecnológico, especialmente en sus áreas de aplicación a los sectores productivos.

4) Promover proyectos que impulsen la incorporación de la pequeña y la mediana empresa al esfuerzo exportador.

5) Desarrollar proyectos de infraestructura vinculados con los sectores productivos y, particularmente, con la facilitación del comercio internacional.

ii) El fortalecimiento y la redefinición institucional de la región tienen la más alta prioridad para poder alcanzar el objetivo de la nueva integración centroamericana. La profunda experiencia europea en este campo abre amplias avenidas de cooperación que pueden abarcar: el diseño institucional, entrenamiento y capacitación de funcionarios centroamericanos y sistemas de intercambio de funcionarios.

iii) Las cifras verdaderamente alarmantes que han alcanzado los niveles de pobreza en la región demandan una alta concentración de los esfuerzos de cooperación en proyectos que beneficien directamente a los grupos más pobres de la región, tanto en proyectos directamente productivos como en el alivio de sus necesidades básicas.

iv) Las estrategias y proyectos de desarrollo "sustentable" son de alta prioridad. Estos deberán tener una consideración explícita sobre las soluciones de participación e incorporación de grupos comunales potencialmente afectados o beneficiarios, en vista de que el deterioro ambiental en Centroamérica, en muchos casos, está directamente vinculado con los altos niveles de pobreza, lo que significa que importantes grupos de la población deben sobrevivir en los medios de mayor fragilidad ambiental.